The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	阪神・淡路大震災における避難所の研究
Author(s)	柏原, 士郎; 上野, 淳; 森田, 孝夫
Citation	
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/20789
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

第6章　避難所の形成から消滅までの過程における諸問題

本章では，まず阪神・淡路大震災により開設された避難所において刻々と変化する状況と，それに伴い生じたさまざまな問題を，実態調査やヒアリング調査，新聞記事・文献記述などから抽出・整理し，さらに避難所が旧避難所・待機所となってからの問題状況の変化をいくつかのステージに分類した結果をまとめた．次に，神戸高校体育館避難所および王子スポーツセンター避難所の開設から閉鎖・解消までの状況の変化を調査し，体育館の避難所転用に伴う諸問題を明らかにした．

6.1　避難所の開設から待機所の閉鎖までの過程

1．避難所の開設から閉鎖までの過程とそのときの問題

阪神間の各自治体は，地域防災計画に基づき多くの公共施設を避難所に指定していたが，今回のように数か月間にわたって大勢が避難生活を続ける事態はまったく想定していなかった．そのため，避難所になった施設の機能が停止したり制約され，日常業務の回復や行政サービス活動に大きな支障があったが，とくに避難所の劣悪な生活環境や，避難者の退去を急ぐ行政と避難者の対立が大きな問題となった．

ここでは，現地調査，新聞報道その他の記録や文献をもとに，避難所の開設(1995年1月17日)から避難所の廃止(1995年8月20日)までの間の避難所での状況や問題点を整理し，この期間を［Ⅰ］－［Ⅳ］の4期に分類した．

［Ⅰ］混乱期<地震発生から数日間>

1995年1月17日午前5時46分，地震発生．

地震発生から間もなく，被災した市民が着のみ着のままで，あらかじめ地域防災計画で避難所に指定されていた学校などの公共施設だけでなく，避難所に指定していなかった市役所・区役所，文化ホール，美術館，水族館，公園，空

き地などにも続々と避難しはじめた．体育館，学校，区役所などは17日のうちに避難者でほぼ満杯になった．遅れてきた人は悪条件の場所しかとれず，たとえば学校では下の階から避難者で埋まっていったため，来るのが遅かった高齢者が上階の教室にしか入れないなどの問題が生じた．余震がこわくて建物内に入らず，自動車の中やテントで夜を過ごす人もあった．

早いところでは17日夜に救援物資が届いたが絶対量が足りず，1個のおにぎりやパンを何人もで分け合った．避難者間で食料の奪い合いになり，子供やお年寄りに当たらなかった避難所もあった．

電気の復旧は非常に早く，多くの避難所で17日のうちに電気が回復したが，夜間まで停電したところでは，ろうそくを立てて夜を過ごした．電気がついた瞬間には，避難所で大きなどよめきや拍手が起こったという．

水道・ガス・電話などの被害も甚大で，当初は水道やガスが出たところも，まもなく使えなくなった．とくに断水による影響は大きく，飲料水の欠乏や，水洗便所が使用できないことによる避難生活への支障は深刻であった．

交通や通信手段が途絶えたことに加え，災害時に救援活動をすべき自治体職員の多くが被災したこともあって，避難者がいる場所や避難人数の確認，救援物資の内容と数量の確認に非常に手間どった．やがて指定避難所以外にも多くの避難者がいることがわかり，それらの多くは急きょ避難所に追加指定されたが，テント村は当初避難所と認知されず救援物資や食事が配給されなかったので，テント村の避難者は水や食料の確保に奔走した．

18日にはボランティアの第一陣が到着し，一部で炊き出しが始まった．19日頃から救援物資が全国から大量に届き始めたが，避難所では食料や救援物資の配分ルール，場所とりなどをめぐって避難者どうしのトラブルが多発した．あまりの過密状態やプライバシーのなさに耐えられず，避難所を退去したり，校庭や公園でテント生活を始める世帯もみられた．

避難所には幼児，高齢者，身障者，病弱者も避難していたが，医療や介護の手がまったく足らなかった．また，20日頃からインフルエンザが流行しはじめ，多くの避難者が体調をくずした．

23日頃までに多くの避難所で最初の避難者名簿が作成され，避難者の人数や内訳がようやくはっきりしてきた．以後，新たな入所や退所に伴い，避難者名簿が何度かつくり直された．

構造体に被害が生じたり天井や照明が落下したために，直後は避難所として使えなかった(多くの体育館や講堂)，余震による二次災害の危険のため避難者に移動してもらった(芦屋市役所)，周辺から火災が迫ってきたため避難者に再避難を要請した(神戸市立本山第三小学校)，臨海地帯のLPGタンクからのガス漏れの危険により避難勧告が出された(御影工業高校)など，避難所自体が危険にさら

されたところもあった.

1995年

1月17日　地震発生と同時に停電
早朝から電話回線が輻輳し，被災地への電話が通じにくくなる
間もなく水道やガスも使えなくなる
一部で電気が復旧する

20日　東灘区にある10か所の主要避難所で自衛隊が炊き出しを始める

23日　応急送電が完了し，全域で電気が仮復旧する
避難所での避難者数がピークになる
被害の比較的軽かった神戸市北区・西区を中心に学校が再開

［II］秩序確立期<地震発生後1週間－1か月頃まで>

1週間後には，食料や飲料水が各避難所に安定して供給され始めた．避難所に自治組織ができ，避難所ごとに運営ルールが決められた．

避難者に風邪，不眠，持病悪化などの症状が目立ち，避難生活の疲れや将来の見通しに対する不安がつのるなか，避難所の救援物資の大量持ち帰り，部外者の出入りや避難者の無断撮影，盗難騒ぎなどのトラブルが続発し，避難所がとげとげしい雰囲気になった．また，避難所で働く看護ボランティアも，寒さと疲労で極限状態になった．

電気こたつや電気湯沸かしの大量使用で避難所の電気容量が不足し，すぐにブレーカーが落ちるので個人の電気使用が禁止された．

屋内での避難生活に耐えられない人が，屋外でテント生活を始めた．

余震がしだいにおさまるにつれて，避難所のプライバシーがない，配給される食事が冷たい，メニューが単調など，生活環境への不満が高まった．

2月1日に神戸市が，「食料の安定供給が可能になった」として，自衛隊の炊き出し中止を決定したが，避難所の住民は「水道ガスも復旧しておらず死活問題」と反発し，炊き出しの継続を要請したが受け入れられなかった．

避難所での食事の配給回数やメニューが自治体間で大きな格差があることがわかり，避難者の不満が高まった．避難所に食料だけを受け取りに来る被災者が増え，避難者数と請求される食料数の開きが大きくなってきた．

学校が次つぎ再開されるにつれ，学校と避難所の共存が問題になり，自治体は避難所の解消について検討を始めた．その一方で，兵庫県が各地に仮設ぶろや温水シャワーを設置したり，神戸，芦屋，西宮の3市で，約100か所の避難所の周辺を中心に街灯や防犯灯を再生する「ライトアップ作戦」が始まるなど，避難所の環境改善に向けての対策が本格化した．

1 月 25 日　神戸市などで震度 4 の余震
31 日　電話が全域で復旧する
2 月 1 日　国道 43 号線の通行規制が始まる
神戸市，2 月 12 日から陸上自衛隊の炊き出しの中止を決定
3 日　淡路島五色町で最初の応急仮設住宅の入居が始まる
3 日　「学校や区役所では，いずれ移動をお願いすることになる」（神戸市民生局）
6 日　神戸市区役所に避難していた人が退去を要請され，北区役所に残る 1 人を除き，区役所から避難者がいなくなる
宝塚市・伊丹市で応急仮設住宅の入居が始まる
11 日　陸上自衛隊の炊き出しが東灘区の 10 か所を最後に終了する
14 日　政府が「阪神・淡路大震災」と命名
15 日　神戸市で応急仮設住宅の入居が始まる
16 日　神戸市で仮設教室の建設が始まる
神戸市営地下鉄が 3 駅通過で全線再開

［Ⅲ］自立運営期＜地震発生後 1 か月頃－3 月末頃まで＞

水道やガスの復旧が進むにつれて，避難所周辺住民への食事の提供が打ち切られる．避難所から自宅に戻れる世帯と退去先のない世帯がしだいにはっきりし，被災者間の格差が目立ちはじめる．

救護ボランティアに疲労の色が見えはじめる．新学期を控えて学生のボランティアが激減し，自立した避難所運営が迫られる．

旧市街地内で応急仮設住宅用地の確保が難航する．神戸市の応急仮設住宅の二次募集分から希望地を申告できるようになるが，被災地から遠く交通の便が悪い神戸市北区や西区のは抽選倍率が低く，空き家が目立つ．応急仮設住宅の居住性の悪さが指摘され，ボランティアや行政による改造が始まる．

2 月 20 日　神戸市で避難所の実態調査が始まる
23 日　芦屋市が特注の紙製間仕切りパネルを避難世帯に配給する
24 日　神戸市のすべての学校で教育活動が再開される
27 日　神戸市の全小学校で簡易給食を再開
3 月 3 日　兵庫県内の避難者数が 10 万人を割る
神戸市立灘小学校，福池小学校などで仮設教室での授業が始まる
17 日　兵庫県知事が避難所の統合を表明
24 日　神戸市内の小学校で一斉に卒業式
26 日　避難所周辺住民への食事の提供が打ち切られる

28日　「灘区の復興をめざす会」が，被災地周辺への応急仮設住宅の建設を求める要望書を神戸市に提出する

31日　臨海部の一部を除いた神戸市全域で水道の応急復旧が完了

［IV］避難所解消期<4月初め頃－8月20日>

4月に入って水道とガスがすべて復旧し，鉄道も順次全線開通する．

新年度・新学期を迎え，自治体の避難所解消の動きが活発になるが，応急仮設住宅の建設の遅れ，交通の便のよい応急仮設住宅への希望者の集中による抽選漏れなどにより避難者の減少ペースが鈍くなり，生活再建のめどが立たない避難者が残る傾向が顕著になる．

ボランティアの撤退，避難者の減少にともない避難所の自治組織が弱体化し，避難所の運営が困難になってくる．

4月中旬以降，避難所を解消する自治体が続出する．

応急仮設住宅の第四次募集(5月10日-14日)以降，避難所生活者の入居を優先する．

5月に入って，ハエ・カの発生や食中毒の心配などが問題になり，神戸市が約300か所の避難所に保冷庫や大型冷蔵庫を設置したり，配給弁当をクーラーボックスに入れて配送するなどの対策がとられる．また，テント内の温度が40度前後に上昇する，シートに雨がたまってつぶれる，台風で吹き飛ばされる心配など，シェルターとしてのテントの限界が問題になる．

避難所閉鎖を急ぐ市職員と避難者の間でトラブルが続発する．応急仮設住宅の抽選もれ，応急仮設住宅の建設の遅れ，神戸市による空き応急仮設住宅あっせんの集計結果(7月に避難所生活者約2,900世帯が避難所から出るめどがないことが判明)，避難所廃止反対運動などにより，神戸市が避難所解消予定日を延期する．

4月1日　JR神戸線が全線開通

10日　神戸市内の小学校で一斉に始業式

11日　大阪ガスが復旧宣言

16日　明石市・川西市・南淡町で避難所が解消

17日　水道が全域で復旧する(復旧率100％)

19日　兵庫県内の避難者数が5万人を割る

26日　神戸市が民間施設，20人以下の小規模なもの，学校施設の避難所を集中的に統廃合を進める方針を表明．「市内9区に大規模避難所一つとなるような形に早くもっていきたい」

5月7日　兵庫県内の避難者数が4万人を割る

9日　神戸市が避難所の実態調査を始める(16日まで)

10日　神戸市が避難所を二段階で統廃合し，7月末をめどに解消をめざす方針を表明

12日　兵庫県南部に大雨洪水警報が発令される

19日　神戸市が避難所の実態調査の結果を発表.「7割がめど立たず」

29日　兵庫県内の避難者数が3万人を割る

31日　宝塚市で避難所が解消

6月 9日　神戸市西区の避難所が市内9区で初めて解消する

12日　阪急神戸線が全線開通

18日　山陽電鉄が全線開通

19日　芦屋市で避難所が解消

22日　兵庫県内の避難者数が2万人を割る

26日　阪神本線が全線開通

27日　神戸市が7月末までに市内の全避難所を解消し，食事配給を打ち切る方針を発表

7月 1日　兵庫県南部に地震後2度目の大雨洪水警報が発令される

神戸市が各避難所に，7月末に避難所を解消し同時に食事の提供も終了する「お知らせ」をはり出す(図6.1)

7日　神戸市の避難所解消方針に全神戸避難所連絡会が反対を表明

11日　豊中市の避難所が解消し，大阪府下の避難所が解消する

19日　神戸市の応急仮設住宅最終募集を発表．応募者の約6割(8,140世帯)が抽選もれ．うち避難所生活が2,063世帯，今回応募しなかった避難所生活者が約2,000世帯，7月末の避難所解消は困難になる

24日　神戸市は7月末の解消をめざしていた避難所を8月以降も待機所として存続させ，8月20日を避難所解消日とすることを決定

31日　西宮市が災害救助法の適用を終了し，避難所が残る自治体は神戸市だけになる

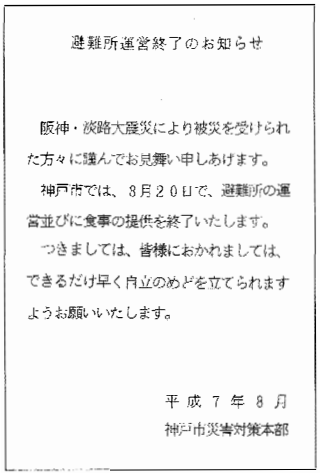
ポートライナーが全線開通

8月10日　神戸市が，市内247か所の避難所を8月20日に閉鎖し，8月末までに待機所に移ってもらうと発表

14日　神戸市内の避難者数が1万人を割る

20日　神戸市が災害救助法の適用を終了し，すべての自治体で避難所が閉鎖される

神戸市内の避難所216か所に避難者7,600人が残る



避難所運営終了のお知らせ

阪神・淡路大震災により被災を受けられた方々に謹んでお見舞い申しあげます。

神戸市では、8月20日で、避難所の運営並びに食事の提供を終了いたします。

つきましては、皆様におかれましては、できるだけ早く自立のめどを立てられますようお願いいたします。

平成7年8月
神戸市災害対策本部

図6.1
避難所に置かれた「避難所運営終了のお知らせ」

2．避難所の閉鎖そして待機所の開設から閉鎖までの過程

阪神・淡路大震災により，兵庫県内だけで千か所以上開設された避難所も，1995年8月20日にすべて閉鎖された．神戸市は翌21日に，現役の教育施設を除く12の旧避難所を待機所として開設したが*1，その時点で4,815人の避難者が残っていた．神戸市は，避難所閉鎖後も残る避難者に応急仮設住宅の斡旋を行うなど，避難者の退去促進を図ってきたが全員退去にはいたらず，1997年3月31日に5か所残っていた待機所をすべて閉鎖した時点でも，旧避難所と待機所を合わせて198人が残っていた．

現地調査および新聞報道などをもとに，神戸市における待機所開設(1995年8月21日)から旧避難所閉鎖(1996年12月20日)，待機所閉鎖(1997年3月31日)およびそれ以降の動きを整理し，以下に示す［V］－［Ⅶ］の3期に分けた．

［V］待機所開設・旧避難所閉鎖期<8月21日–12月20日>

神戸市が災害救助法の適用を終了したのにともない避難所が閉鎖され，法的には避難所がなくなった．神戸市は12の避難所を新たに待機所に指定し，世帯ごとに床割りをしたり，屋外にプレハブの炊事設備を設置して避難者の移転に備えた．しかし，避難所を閉鎖した時点で残っていた6,670人に対して，待機所には約2,000人分のスペースしか用意されていなかった．待機所には冷暖房がなく，便所の水道を生活用水として使用するなど，生活環境は避難所となんら変わらないこと，むしろ待機所に移ると避難所で築いた人間関係が途切れる，待機所で新たな人間関係を築くのがわずらわしい，自宅から遠くなる，仕事に行くのに不便になるなどの理由で，待機所に移る人は少なかった．

待機所に指定された避難所以外は，災害救助法の適用が終了した翌日の8月21日から神戸市が旧避難所と呼ぶようになったが，災害救助法にもとづく食事の配給がなくなった以外は避難所と同様に運営され続けた．神戸市は旧避難所や待機所の解消をめざして，避難者に応急仮設住宅の斡旋や面接調査を行ったが，神戸市が設定した旧避難所の退去期限日前日の1995年12月19日の時点で，旧避難所48か所に697人の避難者が残っていた．

8月21日　旧避難所12か所を待機所として開設する

21日朝の時点で20日夜から避難所196か所，避難者6,672人に減少したが，夜までにさらに1,857人減り，12か所の待機所のうち10か所に594人，待機所以外の旧避難所157か所に4,221人の計4,815人が避難．うち学校施設には91か所に3,974人が残る．

23日　六甲ライナーが全線開通し，鉄道がすべて震災前の状態に復旧

*1
東灘体育館，東灘区民センター分館，住吉青少年センター，御影公会堂，求女保育所(以上東灘区)，王子スポーツセンター(灘区)，下山手小学校(中央区)，兵庫勤労市民センター(兵庫区)，旧長田区庁舎，新長田勤労市民センター(以上長田区)，須磨区民センター，須磨体育館(以上須磨区)の12か所．

このうち，下山手小学校は地震当時すでに廃校になっており，平成6年度神戸市地域防災計画では避難所に指定されていなかったが，校舎が残っていたこともあって地震当日から多数の被災者が避難してきたので，急きょ避難所に指定された．

なお，待機所とは「被災者が自立または空き応急仮設住宅に入居するまで，暫定的に生活する場」(神戸市)とされるが，その名称や役割については避難所のような法的根拠はない．

27日　西宮市が7月31日に避難所廃止後も独自に続けていた避難者への食事の提供を終える

31日　待機所で711人が生活し，56か所の旧避難所が残る

9月8日　神戸市内の避難者数が3,000人を割る．46の学校で避難者が生活し，うち7校に50人以上が避難

28日　国連NGOの調査団が待機所の見直しを兵庫県，神戸市などに求める

30日　西宮市の旧避難所に最後まで残っていた2世帯5人が退去する

10月19日　神戸市内の避難者数が2,000人を割る

12月15日　神戸市が待機所と旧避難所を1996年3月末に解消する方針を固める

待機所11か所に336人，旧避難所49か所に706人が避難

19日　神戸市内の避難者数が997人になり，1,000人を割る．旧避難所48か所に697人，待機所10か所に300人が避難

20日　旧避難所の退去期限日を迎える神戸市立御蔵小学校のグラウンドのテントに17人が生活

［Ⅵ］待機所の順次閉鎖期<1995年12月21日–1997年3月31日>

1995年12月15日，神戸市は1996年3月末までに旧避難所と待機所を解消することを表明したが，解消期限まで1か月に迫った翌年2月の時点で5か所の待機所が残り，旧避難所や公園にも避難者が残ったため，旧避難所と待機所の解消は先送りとなった．

現役の学校は待機所の指定対象から除かれ，避難者の退去を優先的に進められたこともあって，地震発生からほぼ1年後の1996年1月13日には避難者が残る学校は9か所(57人)に減った．神戸市は旧避難所の学校に残る避難者に応急仮設住宅を斡旋するなど，退去に向けて話し合いを継続したが，8月に神戸市が実施したヒアリング調査では，8割の世帯が移転のめどが立たないと回答するなど，退去はなかなか進まないなかで，待機所の解消期限が1997年3月31日に設定された．

やがて，学校の避難者は神戸市立東山小学校(兵庫区)の教室に残る親子2人だけになったが，いろいろ手を尽くしても退去の要請に応じなかったため，神戸市は1996年12月18日，この2名に明け渡しを求めて神戸地方裁判所に提訴した．

1997年を迎え，200人以上の避難者が待機所や旧避難所で再び越年した．3月31日には待機所の廃止期限を迎えたが，その時点で5か所の待機所になお26世帯43人が生活し，また1996年12月20日に閉鎖されて1年3か月あまり

たった旧避難所にも避難者が残った．

一方，応急仮設住宅の入居戸数は1996年半ばから月数百戸のペースで減少していたが，1997年3月1日から4月1日までの1か月で1,200戸あまり減少し，減少ペースが初めて月1,000戸を越えた．また，ピーク時には1日2万人いたボランティアも，2年2か月経った1997年3月には600人程度にまで減った．組織の維持や活動資金面で限界に達したボランティア団体は解散していったが，ボランティアを必要とする人は応急仮設住宅の高齢者や障害者を中心にまだ多く残っている．

12月28日　380世帯824人が待機所と旧避難所の計42か所で越年する見通し．「強制的な退去を求めることも検討せざるをえない」（神戸市民生局）

1996年

1月1日　約220世帯550人が待機所と旧避難所で越年

17日　地震から1年

2月21日　待機所と公園のテントなどの旧避難所36か所に308世帯630人が生活．神戸市は旧避難所と待機所を3月末までに解消する方針で法的措置も検討へ

4月1日　神戸市内の避難者数が500人を割る．待機所6か所に87世帯139人，旧避難所24か所に151世帯356人が避難

6月3日　神戸市内の避難者数が400人を割る．待機所5か所に66世帯103人，公園など旧避難所19か所に129世帯296人の計195世帯399人が避難

14日　神戸市内の待機所5か所に102人，旧避難所18か所に287人の計389人が避難

8月19日　避難所閉鎖からほぼ1年が経過したが，区民センターや公園など計23か所に179世帯356人が避難

9月4日　応急仮設住宅での孤独死が累計100人になる（兵庫県99人，大阪府1人）

30日　阪神高速道路神戸線が全線開通する

10月1日　応急仮設住宅の入居戸数が9月1日から1か月で637戸減少し，4万戸を切る

12月10日　神戸市が，市内の応急仮設住宅解消が2000年春になる可能性が高いことを明らかにする

18日　神戸市が市立東山小学校（兵庫区）の教室に残る親子2名に明け渡しを求めて神戸地裁に提訴

30日　県外避難者のネットワーク「りんりん」(大阪市西区)が会員を対象に行ったアンケートの中間集計で，大半が自宅再建のめどが立たないと回答

1997年

1月1日　待機所と旧避難所で2度目の越年
応急仮設住宅入居戸数が37,241戸で先月1日より971戸減る

6日　神戸市内の待機所5か所に32世帯51人，旧避難所13か所に85世帯183人が避難

17日　地震から2年

28日　芦屋市立山手中学校グラウンドの応急仮設住宅の撤去が始まる

2月1日　近畿郵政局が被災地以外へ転出した人への郵便転送期間を1年間再延長することを決める

28日　待機所5か所のほか公園など計17か所で108世帯220人が避難
東山小学校の教室の明け渡しを命じる判決が出されるが，強制撤去は認めず

3月19日　東山小学校の明け渡し判決が確定

24日　神戸市が東山小学校で暮らす2人に対する強制執行を神戸地裁に申し立てる．「春休み中には教育の正常化を図る必要があり，やむをえない措置」(神戸市教育委員会)

31日　待機所の解消期限を迎える．5か所の待機所に26世帯43人が暮らすが，神戸市は強制退去は求めず，応急仮設住宅の斡旋を続ける
1年3か月あまり前に閉鎖された旧避難所12か所に155人が残っている

[Ⅶ] 待機所廃止以降<1997年4月1日以降－>

1997年4月に待機所が廃止され，待機所は旧待機所として扱われる．
応急仮設住宅の撤去が本格化する．
5月に応急仮設住宅での孤独死が150人をこえる．

4月1日　3月の応急仮設住宅退去者が過去最高の1,212世帯にのぼる．1日現在，応急仮設住宅に残る契約者数は3万4,624世帯

7日　東山小学校に避難していた2人が，強制執行前に自主的に退去しているのがわかり，学校から避難者がいなくなる

10日　応急仮設住宅で初の餓死者(西宮市)．兵庫県下の応急仮設住宅での孤独死は141人目

28日　待機所になっていた旧下山手小学校で一人暮らしの女性が首吊

り自殺しているのを発見．死後10日から2週間

5月15日　大阪市民向けの東三国応急仮設住宅(大阪市淀川区)が大阪府内の応急仮設住宅として初めて撤去を開始

6月20日　公園を含む旧避難所14か所に80世帯164人が避難，旧待機所4か所にも15世帯25人が残る

ところで，自治体が発表する避難者の数は，避難所，旧避難所，待機所にいる人だけであり，その他の場所に避難している人や，5万5,000人以上ともいわれる県外避難者の正確な人数や状況は十分把握されていない．とくに，県外避難者への連絡がつきにくく，災害復興公営住宅の入居募集や見舞金の給付などの行政サービス情報が十分行き届かないことは，大きな問題である．

一方，1997年6月1日の時点でまだ3万1,973世帯が応急仮設住宅に入居し，そこでの孤独死が6月で累計160人をこえている．

大阪府内の大阪市民・大阪府民向けの応急仮設住宅は1997年秋までに解消する見込みであるが，同じ大阪府下でも兵庫県民向けは当分の間残ると予想されている．また，兵庫県は1999年度までに応急仮設住宅を解消する予定であるが，神戸市はその解消が2000年春になると予想している．しかし，応急仮設住宅には収入の少ない高齢者や働き口の見つからない人が残される傾向があり，予定どおりすべて解消するには困難が予想される．

3．避難所・待機所における問題発生の季節的要因について

避難所の開設から待機所の閉鎖までの各ステージで生じた問題には，季節によらず地震発生からの時間にのみ関係するもの(停電，断水，水や食料の窮乏など)と，地震発生の月・季節が異なれば現れなかった，あるいは別の時期に問題が生じたと考えられるもの(寒さ対策，夏場対策など)に区別しておく必要がある．とくに季節的な問題は，地震発生の季節や月によって問題が現れる時期やその程度・深刻さが大きく異なることに注意しなければならない．

たとえば，今回の地震がもし真夏に発生していれば，当初の寒さ対策が不要になるかわりに，地震直後から配給食料の保存期間・保存方法，必要な飲料水量(のどの渇きの程度)，伝染病や食中毒の危険性が問題になるであろうし，カやハエ対策，蒸し暑いなかでの過密状態，下着の替えや入浴に対する欲求の強さ，夜間の寝苦しさ，自治体職員やボランティアの疲労の程度など，避難所における衛生面や居住環境の問題の現れかたも大きく異なったであろう．

また，阪神・淡路大震災ではボランティアの活躍がめざましく，1995年は「ボランティア元年」と呼ばれた(図6.2)．兵庫県下だけでも，地震発生直後からの2週間に活動したボランティアの延べ人数は約62万人にのぼったが(兵庫

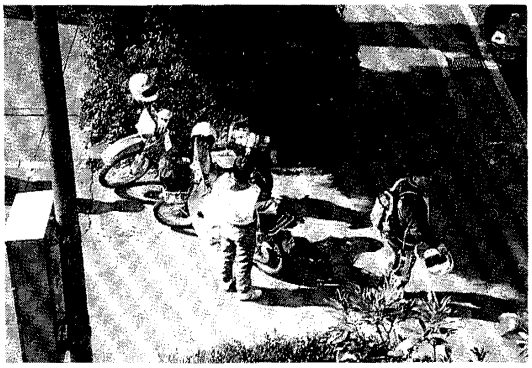


図 6.2
バイクに乗って活躍する若いボランティア
(1995年1月20日，西宮市内)

県調べ；以下同じ)，避難所の運営がしだいに被災者の手にゆだねられるようになったこともあって2月は同延べ約38万人，3月で約17万人に減少した．4月に入ると学生ボランティアの多くが去り，3万6,000人に減少した．5月以降はほぼ2万人前後を推移し，この水準は1997年春まで続いている．

4．避難所を退去しない理由について

地震発生から8日経った1月25日，芦屋市災害対策本部が尼崎港2号岸壁のフェリー避難所「すずらん丸」(8,847トン)の入居募集を始めた．個室，またはベニヤ板で6畳間ぐらいの広さに仕切られ，共用ぶろ，暖房付き，医師・ボランティアが常時滞在，1日1,000円の食費という，同じ時期の他の避難所と比べると破格ともいえる好条件であったが，2月4日現在，募集枠の300人を大幅に下回る21人の応募しかなかった．不人気の理由は，指定避難所と違って食費が必要であったことよりも，阪神尼崎駅まで約3 km，通勤時間帯にバス3本のみという交通の便の悪さにあったと思われる*2．

*2
毎日新聞，1995年2月4日夕刊(大阪版)

また3月の初めには，貝原俊民・兵庫県知事が「桜の咲く頃には，住民の避難生活も解消できるだろう」と語ったそうである*3．多少の希望をこめた発言であったかもしれないが，避難者の多くが将来のめどが立たない4月末の時点で神戸市が「7月末で残った人は地域福祉センターなど各区1か所程度に統廃合する」方針を打ち出したり，応急仮設住宅を北区や西区，ポートアイランドのはずれなどに大量に建設を進めたことは，応急仮設住宅の建設用地の確保に難航した事情があったとはいえ，避難所やテント生活を強いられている避難者の要望とは大きくかけ離れており，結果的に数合わせに終始したような印象がぬぐえなかった．

*3
毎日新聞，1995年3月30日朝刊(大阪版)

応急仮設住宅は，プライバシーのない避難所と比べれば格段に住みやすいはずなのに，せっかく当たった応急仮設住宅への入居を辞退したり，鍵だけ受け取って引っ越さない世帯や，神戸市の応急仮設住宅最終募集(第五次)に応募しなかった世帯(約2,500世帯)があり，兵庫県と神戸市が応急仮設住宅48,300戸

の建設を完了したあとも，居住地から遠い応急仮設住宅を中心に空き家が約2,000戸にのぼった．また，避難所の廃止時期が当初予定の7月末から8月20日にずれ込み，避難者の12か所の待機所への集約も思うように進まなかったばかりか，1997年5月の時点でも旧避難所や旧待機所に避難者が残っている．以上の経過をみるかぎり，結果的に行政の見通しが甘く，対策も不十分であったといわれても仕方がないであろう．

ところで，応急仮設住宅が空いているのに，待機所や旧避難所，さらには公園に住むことにこだわったのはなぜなのか．その理由は，新聞報道からだけでも以下のように数多く拾うことができる．

○家財の管理

「壊れた自宅を毎日見に行きたい」

「遠くでは壊れた自宅や家財の管理ができない」

○生活基盤・生活圏への固執

「生活基盤のある今の土地から離れたくない」

「子供を転校させたくない」

「地元で商売をしている」

「通勤が遠くなるとパートを解雇される」

○応急仮設住宅の立地・広さの問題

「朝早い仕事なので，遠くの応急仮設住宅では一番電車でも間に合わない」

「遠くの応急仮設住宅に入ると職探しができない」

「通勤や子供の通学に時間がかかりすぎる」

「希望する場所に応急仮設住宅がない」

「大家族なので応急仮設住宅では狭くて住めない」

○経済的理由

「近くの賃貸住宅はマンションしかなく，家賃を払えない」

「職場への交通費だけで収入の半分が飛んでしまう」

○健康・通院・介護の問題

「病気の高齢者がいる」

「近くの病院で人工透析を受けている」

「近くに介護者が住んでいる」

「遠距離通勤するだけの体力がない」

「応急仮設住宅で暮らしていく自信がない」

○その他

「苦労して築いた避難所のコミュニティや人間関係が途切れてしまう」

「全壊した自宅が土地区画整理事業区域に入っていて新築できない」

「市の言いなりになった者が損をする」

これらの理由から共通して浮かび上がるのは，震災以前の生活圏から離れられないという，やむにやまれぬ心理状態や生活状況である．避難者が退去しない，あるいはしたくてもできない理由に十分配慮せずに避難者に退去を迫り，応急仮設住宅に入居させて表向きの避難者数を減らしても，問題を解決したことにはならない．「応急仮設住宅に移りたいが，抽選にはずれたら避難所にとどまる」「避難所を出るめどがない」「炎天下でクーラーも風呂もないテントに，好き好んで住みたい者はいない」「地元に十分な戸数の安い公営住宅が建たなければ，避難所を離れることはできない」「どうしても郊外の応急仮設住宅では暮らせないという事情を，市はどうしてわかってくれないのか」という避難者の切実な声や，兵庫県被災者連絡会が避難所廃止に反対する理由にもう少し耳を傾け，避難者の視点から問題を考えることにより見えてくることもあるはずである．

6.2　避難所の形成から解消までの経過
—神戸高校体育館避難所の場合—

1995年3月16日の午後，大阪大学柏原研究室の3名が，神戸高校体育館避難所に避難所リーダーである加藤寛氏*4を訪ねた．地震発生からほぼ2か月が経過していたが，加藤氏や避難者へのヒアリング，神戸市がつけていた避難所駐在記録*5(図6.3)，ボランティアが書き残したノートやメモをもとに，避難所開設当初から2か月間の状況を掘り起こした．また，さらに4月から月1回避難所に泊まり込み，避難所が解消するまでの状況をできるかぎり詳細に記録した(表6.1)．なお，神戸高校体育館の避難所への転用状況は，第4章第1節を参照されたい．

*4
加藤寛氏は地震当時，ジャパンフットボールクラブ所属のサッカーチーム「ヴィッセル神戸」(1996年11月19日にJリーグ昇格決定，現Jリーグ)の育成部長．神戸高校体育館避難所のリーダーを務めた活動が評価され，1995年度ユネスコ・日本フェアプレー特別賞，ユネスコと国際オリンピック委員会などが選定する1995年度国際フェアプレー賞推進部門栄誉賞を受賞，また1997年1月17日には第40回関西スポーツ賞功労賞も受賞した．

*5
1月23，24日は「避難所の状況記録」，25–26日頃から「避難所巡回記録」，4月5日から「避難所駐在記録」へと名称が変更されている．

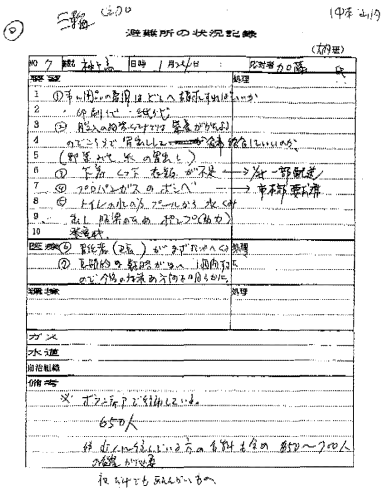


図6.3
1月24日付の「避難所の状況記録」．備考欄に書かれた650人は，避難者数を示すと思われる．

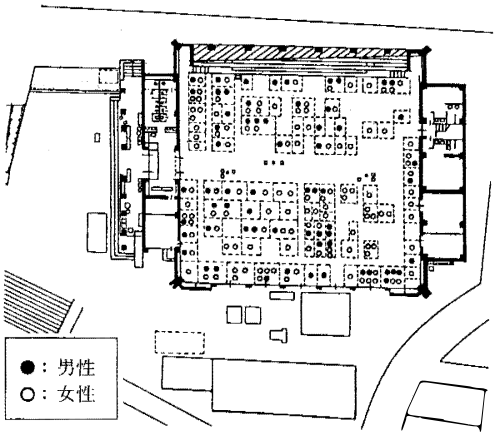
表 6.1　神戸高校体育館避難所の開設から閉鎖まで
（左端は日付を示す．「　」内は避難所駐在記録に書かれた内容）

1.17	早朝，地震発生．直後から住民が体育館に避難．
	当初は水が出た．
1.18	初めて市から救援物資（りんご，おにぎり）が届くが量が少なく，けんかになる．
	後に避難所のリーダーに選ばれる加藤氏が夕刻，家族とともに避難してくる．
	体育館が500人ほどで満杯になり，北隣の柔剣道場にも避難が始まる（畳敷きの柔道場から埋まり，ついで剣道場が埋まった）．
	夜，避難所運営のルールを考える．
	電気が復旧．水が出なくなる．
1.19	朝，避難所運営の基本方針を書き上げて壁に掲示する．
	朝から避難所が動き出す．
1.20	神戸高校OBで神戸大生のKさん（女性）が体育館に入り，ボランティアの中心的存在になる．以後，加藤氏を中心に，神戸高校OBの大学生，神戸フットボールクラブユースの若者がボランティアとして集まる．
	ボランティアがプールの水を運び，水洗トイレが流せるようになる．
1.20頃	仮設トイレが届く．洗濯機を持ち寄る．
1.21	地震後初めて雨の予報が出る．テント避難者が体育館に避難してくると予想し，館内のスペースを詰めて受け入れ態勢をとるが，誰も避難して来なかった．
	中央に広い通路がとれたので，以後共通スペース（通路，机，自由に食べられる食料，石油ストーブなどの置き場所）として利用．
1.22	全員で一斉に下着を替える．
1.23	神戸市が避難所の状況の記録をつけ始める．
1.24	「プールからの水くみ出し限界．ポンプと発電機を要望」
	「夜だけでも暖かい食べ物を」
1.27	ボランティア多数．
	避難所組織図（案）を作成．加藤氏が避難所の幹事長（リーダー）に選ばれ，総合調整・渉外担当になる．
	受付，資材，清掃，トイレ，食事，警備，衣類，洗濯，医務，教育＆スポーツ，車両の各担当者が決まり，自治組織ができる．
	一日の予定（起床，清掃，学習，サッカー，集会，就寝などの時間割）を作成．
	体育館の避難者を4班に分け，炊事と清掃を分担．
	「風呂に入りたい」「生鮮食料品が欲しい」
1.28	福岡県の医療チームが到着し，準備室に3班が常駐．
	NTTが仮設電話を2台設置．
1.29	「カゼの流行が心配」
1.下旬	避難者名簿ができる．
	避難者は全体ミーティングで意思伝達，加藤氏とボランテイアはスタッフミーテイングで運営の改善を行う．
2.1	いったん水道が出るようになるが，すぐに使えなくなる．
	神戸高校が授業を再開．
2.2	「仮設トイレ10台でOK」
2.5	「一日一度でいいから暖かい食事がほしい」
	「公共の人間を受付に置いてほしい」
2.8頃	水道が復旧する．
2.13	仮設風呂を試運転．
	「不審な人がいるので注意」

2.14　仮設風呂の使用開始.
2.20　この日から灘区と応援自治体から常駐者が派遣される.
2.22　毎日夕方，自主的に炊き出しが始まる.
2.24　「間仕切パネルを設置してほしい」
2.末　食料が大量に余りだし，野菜・果物以外は，ほとんど足りるようになる.
周辺でガスが復旧し始めたので，付近住民への食料供給を止める.
ボランテイアに疲れが見え始める.
3.1　全体ミーティングで，3月12日に柔剣道場の避難者に体育館へ移動してもらい，柔剣道場にトイレがない，夜間警備の都合上などの理由により柔剣道場避難所を体育館避難所に一本化することが決まる.
仮設電話を1台設置.
3.4　ボランティアの司令塔であった人が避難所を去る.
3.8　物資倉庫の整理が検討される.
市の避難者数調査に対し，昼間50人，夜間250人と回答.
3.上旬　退室者が増える傾向がみられるようになる.
3.12　体育館の避難者のうち動きやすい人に動いてもらい，体育館の中央を空けて柔剣道場の避難者を統合し，6班に再編成する(「神戸高校村」の誕生).
カセットボンベ，パジャマ，大人用おむつなどを返品.
この頃ガスが復旧.
3.13　避難家族の位置と班分けの図を作成し，玄関ホールに掲示する.
仮設トイレの撤去を要請.
3.16　[初めて神戸高校体育館避難所を訪ねる]
食事配布人数を250人から200人に変更.
3.17　NTTから柔剣道場の電話2台を撤去すると連絡.
3.20　「食事のメニューが2か月間ほとんど変化がない」
3.23　介護入浴巡回サービスが終了する.
3.26　医療相談窓口(看護婦駐在)が巡回に変更される.
4.1　ボランテイアが去り，仮設風呂の使用を中止する.
夜間(午後8時～午前9時)に警備員が配備される.
4.3　保冷用コンテナ設置の説明がある.
4.8　当番制で受付を担当するようになる.
4.10　自炊用カセットコンロを設置.
4.15　「洗い物用の仮設流し台を設置してほしい」
4.17　保冷用コンテナが到着．家庭用冷蔵庫を屋外に設置.
4.20　[2回目の訪問]　5世帯(164人)が避難.
4.24　「網戸の設置を要望」
5.3　仮設風呂の撤去が完了.
5.8　「窓から入るハエが増える」
5.10　「体育館のチャイムを切ってほしい」
5.11　電源工事が済み，保冷庫が作動開始.
5.25　[3回目の訪問]　66世帯(117人)が避難.
6.2　最後まで残った女性ボランティアが避難所を去る.
6.7　NTTが仮設電話(2台)を撤去.
6.20　[4回目の訪問]　46世帯(81人)が避難.
6.21　扇風機用コンセントの増設工事.
7.1　神戸市が7月末に避難所を解消し，同時に食事の提供を終了すると発表.
7.18　[5回目の訪問]　33世帯(56人)が避難．ダニ発生.
7.1　第5次仮設住宅の抽選発表，18世帯(30人)が当選.
7.24　暑さのため扉を開放していたところへ不審者が侵入.

7.25　仮設電話を撤去し，かわりに公衆電話を設置.
8.20　神戸市が避難所の運営ならびに食事の提供を終了.
8.21　[6回目の訪問]　3世帯(8人)が避難.
　　全員行き先が決まり，避難所解消が確定.
8.23　全員が退去し，避難所が解消.
8.27　体育館に避難していた人と神戸高校生約80人が集まり体育館の大掃除をする.
8.28　[最後の訪問]　外に大型ゴミを残すのみで，ほぼ元の姿に戻る.

図6.4　神戸高校体育館内部の状況(4月20日)



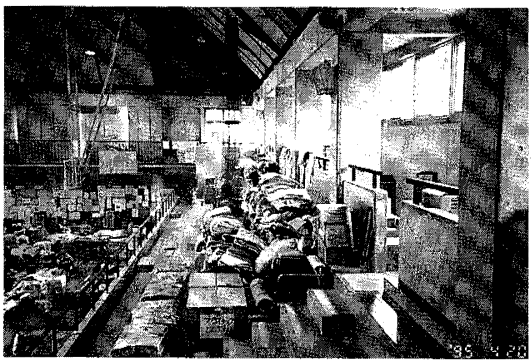


図6.5　物資倉庫になった観覧席(4月20日)

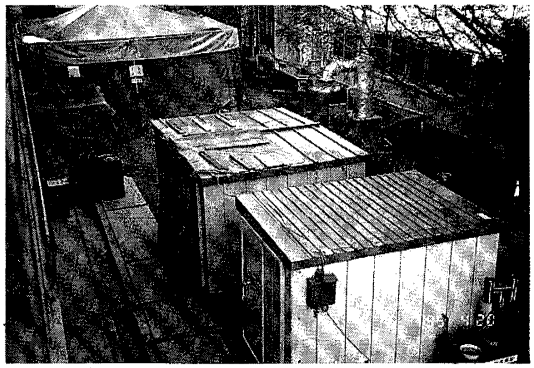


図6.6　屋外に設置された仮設風呂(4月20日)

図6.7
避難所受付の棚として重宝された下足箱(4月21日)

1．神戸高校体育館避難所の開設から閉鎖までの概況

地震当日，被災した周辺住民が神戸高校体育館に避難してきた．体育館がほぼ一杯になると，その北隣にある柔剣道場のうち畳敷きの1階柔道場から避難者で埋まりはじめ，ついで板の間の1階剣道場が埋まっていった．柔剣道場の2階にあるサブ体育館は遺体安置所としてあけてあったが，結局，遺体は運び込まれず，また避難所になることもなかった(図6.8)．

避難者は体育館と柔剣道場で収まり，避難者の最大数は体育館が約500人，柔道場が約170人，剣道場が約120人の計約800人であった*6．敷地の最も山側にある校舎棟は避難所にならなかったため，2月1日の授業再開以後も，体育の授業や運動クラブの活動が制限された以外には，学校活動に大きな支障はなかった．

神戸高校の教職員が体育館避難所と柔剣道場避難所の運営に直接かかわることはなく，避難所は学校から完全に独立して運営された．避難所開設の初期には，避難所の運営方法をめぐって多少のトラブルがあったようであるが，以後は比較的スムーズに運営された．

柔剣道場には専用便所がなかったこともあって，柔剣道場避難所は3月12日に体育館避難所に統合された．4月を目前に多くの学生ボランティアが避難所を去ったが，4月以降は避難者の手で自主的に運営された．周辺の住宅の被害が比較的軽く，火災も発生しなかったので，水道やガスの復旧にともない避難者の退去は順調に進んだ．

8月20日には災害救助法の適用が終了し，法的には避難所が閉鎖された．その時点で残っていた3世帯も23日には全員が退去し，避難所が解消した．27日には，かつての避難者有志と神戸高校生が集まって体育館の大掃除をし，28日からは体育館が完全に正常に戻った*7．

*6
柔剣道場避難所のリーダーであり，体育館避難所への統合後は副リーダー的存在であったT氏へのヒアリング(1995年5月25日実施)による．

*7
谷口汎邦編『地震と学校建築計画』第一法規出版(1976)には福井地震，新潟地震，十勝沖地震による学校の被害と避難所開放時の問題が詳細に書かれている．

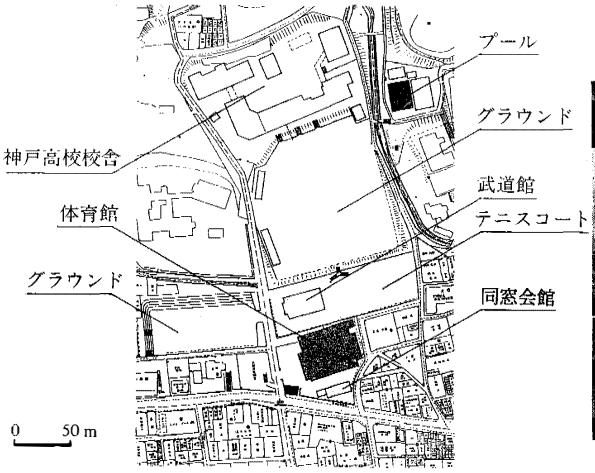


図6.8　神戸高校の配置図

図6.9　電源工事が終わり，稼働し始めた保冷コンテナ(5月25日)

2．神戸高校体育館の避難所運営に学ぶこと

（1）ハード面の利点

第4章第1節でも述べたように，神戸高校体育館は避難所としての機能転用がしやすい空間と設備を備えていた．その第一の理由として，施設のハード面の水準が高く充実していたことがあげられる．この体育館には観覧席，男女別の身障者便所，準備室・更衣室・シャワー室があるなど，兵庫県立高校の体育館としては整備水準が非常に高いが，これは1994年に改築・竣工したばかりであることと，神戸高校が旧制神戸一中以来の歴史と伝統ある学校で，一般の兵庫県立高校の基準以上の施設整備が行われていたことが関係している*8．

*8
たとえば，改築前の体育館は国体会場として観覧席がつくられていたので，改築後の現体育館にも，他の県立高校体育館にはない立派な観覧席がつくられた（武川恒也教頭の話による）．

（2）ハード面の問題点

神戸高校体育館は地域防災計画による指定避難所であったが，7か月も避難生活が続くことは当然のことながら想定していなかったため，長期にわたる避難生活の場としては，以下のようなハード面での問題点が指摘された．

（i）体育館の電源容量やコンセントの数が足らず，タコ足配線になってブレーカーがすぐ落ちるので，冬季にもかかわらず電気毛布や電気ポット類の個人的な使用が禁止された．

（ii）空調設備がないので，冬から春は石油ストーブで暖をとったが，大空間では効率が悪かった．また夏は扇風機が8台設置されたが，配線は体育準備室の配電盤から引き，足を引っかけないよう空中をはわせた．

（iii）大部屋で避難世帯間や男女間のプライバシーの確保が困難であり，段ボールの空き箱で間仕切りを作る，布団の中で着替えるなどで対処した．

（iv）網戸がなく，初夏になりハエ・カなどの虫が出てきたので，神戸市にアルミ網戸の設置を要望したが待っていられず，避難者の有志が木製の網戸を制作し取り付けた．その後アルミ網戸が届いたが，それらは使われるこ

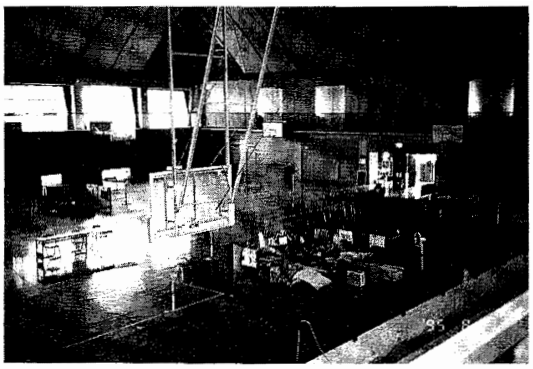


図6.10　避難所が廃止された翌日の体育館内部の状況（8月21日）

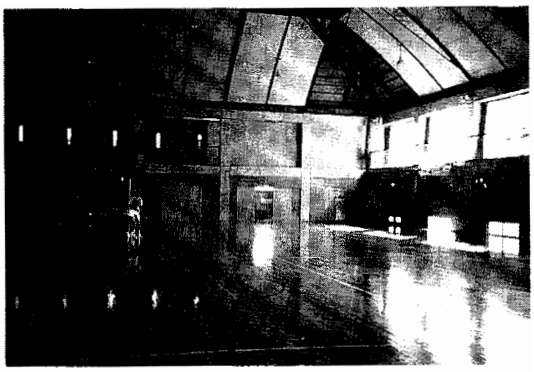


図6.11　避難所が解消した体育館で，バレーボール部員がネットを張り始める（8月28日）

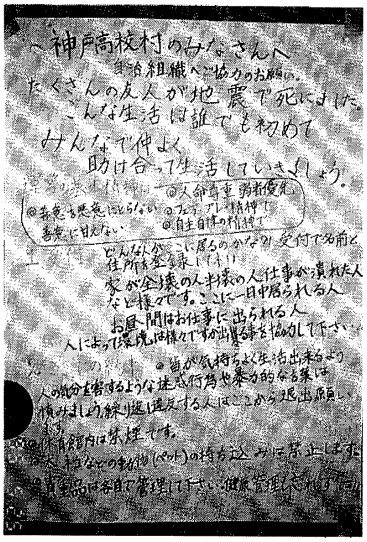


図 6.12
神戸高校体育館の壁に張り出された
避難所運営のルール

となく，観覧席最上段の隅に置かれていた．

（v）非常用の照明が明るすぎ，近くの人は夜眠れなかった．

（3）避難所運営のソフト面

避難所としての使われ方調査や，加藤氏，ボランティアの話をもとに，神戸高校体育館避難所の運営が比較的うまく行われた理由として，以下のようなことが考えられる．

（i）避難所リーダーの加藤寛氏が，「人命尊重・弱者優先」「フェアプレー精神の徹底」などの基本理念にもとづく避難所運営を心がけた*9．図 6.12 は，加藤氏が 18 日の夜に自分で作成し，体育館の壁に貼られた「避難所運営ルール」である（のちワープロ入力されたものが避難者に配られた）．加藤氏を中心とする避難所運営は，当初こそ紆余曲折があったものの，避難者が決められたルールをよく守って行動し，避難所運営が軌道に乗ってからは目立ったトラブルもなかった*9．

（ii）加藤氏が所属する神戸フットボールクラブから炊き出し用鍋・コンロを借りた，知人がプロパンガスを調達してくれた，全国から本体育館あてに救援物資が届けられたなど，加藤氏の人脈を通して多くの必要物資が調達できた．また，加藤氏が行政などに直接交渉して実現した要望も多かった（郵便ポストの設置など）．

（iii）兵庫県立こども病院の医師である三戸氏が加藤氏と日替わりで体育館に泊まっており，夜間の急病人の発生に備えた．

（iv）神戸高校 OB をはじめとする学生ボランティアが多数集まった．

（v）神戸高校の教職員や在校生の協力と理解が得られた．当時の神戸高校事務長であった永谷氏が加藤氏を信頼し，避難所が長期化してもかまわない

*9
加藤　寛：スポーツを通した災害に強い都市づくり，建築と社会（日本建築協会），1996 年 1 月号，pp. 52–53.

と早くから加藤氏に伝えていた．また在校生も，体育館が使えない状況をよく理解して行動した．

(vi) 避難者自身の創意工夫により，上述したハード面の問題の多くが解決または軽減された．

(vii) 周辺に全壊家屋が少なく，また火災の発生もなかったので，水道やガスの復旧とともに自宅に戻れる世帯が多かった．

(viii) 1994年に改築・竣工したばかりできれいであったため，避難者が毎日掃除をして汚さないように心がけた．また全員が退去したあとの最初の日曜日の8月27日には，避難者有志と在校生が大掃除を行い，ほぼ最初の状態に戻された(図6.10, 6.11)．

以上のように，神戸高校体育館避難所では平面・断面構成や設備面，外部空間(ハード面)のみならず，運営の方法やスタッフ(ソフト面)，災害時の避難所として機能転用がうまく行われた．本体育館が避難所になって間もなく，あそこの避難所はよいという評判が立っており(タクシー運転手なら誰でも知っていたという)，友人が薦めた，知人が呼んでくれた，知人に紹介されたなどの理由で，かなり遠方からも避難してきた人が多かった(図6.13)．

神戸高校体育館は，避難所機能への転用が比較的容易で，しかもある程度まで避難生活の長期化に耐えられる条件がそろっていたなど，他の避難所と比べて有利な条件が備わっていた．避難所としての体育館建築のありかたについてハード・ソフトの両面を考えるうえで，貴重な事例といえよう．

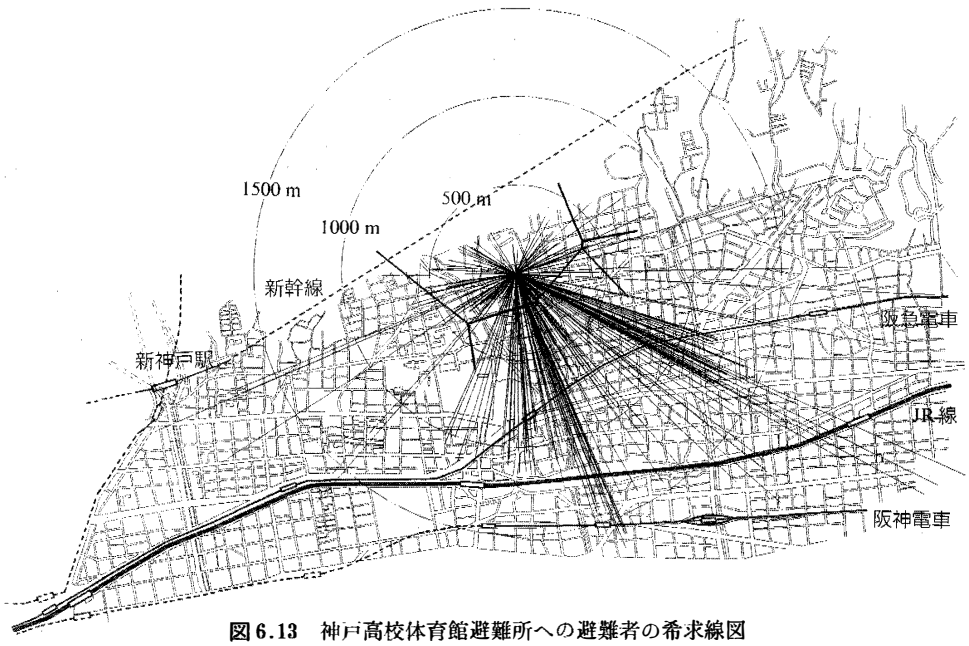


図6.13　神戸高校体育館避難所への避難者の希求線図

6.3　神戸高校体育館避難所の解消にかかわる諸要因

1．避難者名簿による避難所の退所状況の調査

（1）退所者数の状況

神戸高校体育館避難所では，避難者名簿の整備以外に，避難所を退所する人に退室届を出してもらっていた(図6.14)．退室届には氏名，住所，生年月日，移転先の住所(自宅に戻る場合は住所と同じ)と電話を記入する欄があり，1月31日から8月23日の間に退所した235世帯分がとじられていた．

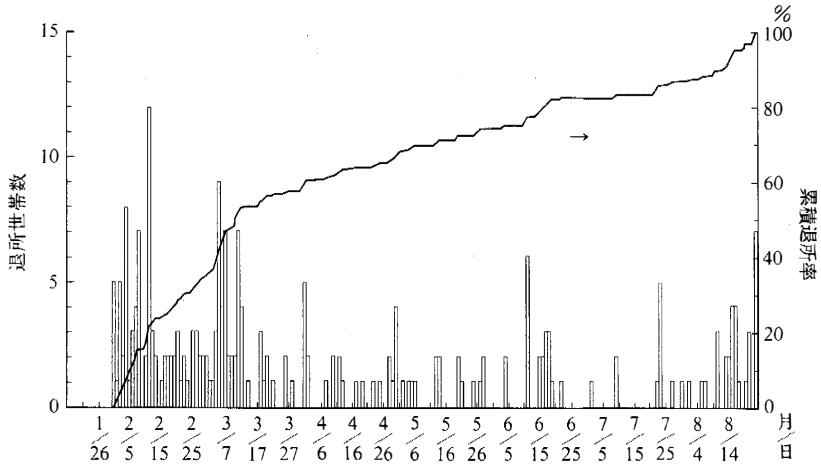


図6.15　1月ごとの退所世帯数と累積退所率

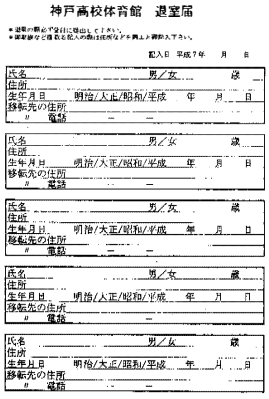


図6.14　神戸高校体育館避難所の退室届

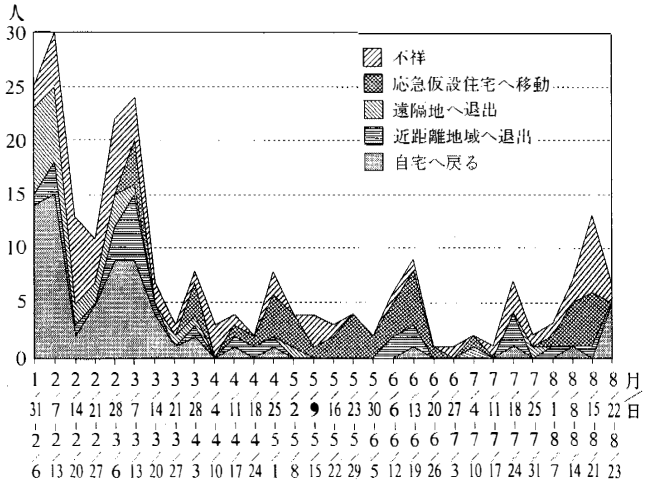


図6.16　退所先別の退所者数(1週間ごとの集計)

退室者名簿をもとに，1日ごとの退所世帯数と累積退所率(%)*10 を求めたのが図6.15である．1月31日に初の退所者が出てから3月中旬までは，ほぼ連日退所が続くが，それ以降は退所者数が急減し，ゼロの日が多くなっている．

*10
その日までの退所者数を最終的に退所した人の全数で割った値の百分率．

（2）退所先の状況

退所先を大まかに① 自宅，② 近距離地域(灘区および生田川以東の中央区，直線距離でほぼ2.5 km圏，ただし応急仮設住宅を除く)，③ 遠隔地(②より以遠)，④ 応急仮設住宅，⑤ 不詳(元の住所と退所先住所のどちらか，もしくは両方の記述がなかった世帯)に分け，退所者数を退所先別に1週間ごとにまとめたのが図6.16である．

近距離地域への退出が全体の半数以上を占めており，応急仮設住宅への移転は全体の1/6程度にとどまっている．これは，神戸高校の周辺地域は全壊家屋が比較的少なく，火災も発生しなかったことから，水道やガスが復旧すれば自宅へ戻って生活が可能な世帯が多かったことによると思われる．また，自宅へ退去した世帯，および遠隔地へ退所した世帯は4月までにほぼ出尽くしており，それから後は応急仮設住宅への退所世帯が増えている．

2．避難所からの退所にかかわる要因について

図6.16を見ると，1週間ごとの退所者数にいくつかのピークがあることがわかる．その理由を以下に考察する．

（1）水道の復旧との関連

「避難所駐在記録」には，2月8日頃に水道が復旧したことが記されている．したがって，周辺地域もこの頃に相前後して水道が復旧しているはずである．ちょうどその期間にあたる1月31日から2月13日の間の退去者数が，全期間を通じて最大であり，またその内訳をみると自宅に戻る人の割合が高いこと，この周辺は全壊した住宅が少なかった事実を考えあわせると，水道の復旧が自宅に戻る決心をする大きな動機となったことは間違いないであろう．

（2）ガスの復旧との関連

同じく「避難所駐在記録」によれば，体育館のガスは3月12日に復旧している．その前後の期間にあたる2月28日から3月13日の間に退去者数が2番目に大きいピークを示していること，その間の退去者の内訳をみると自宅に戻る人の割合が高いことから，ガスが復旧して自宅で暖かい食事が作れる環境が整ったことが，退所の大きな動機となったと考えられる．

（3）応急仮設住宅の建設との関連

3月上旬，3月末-4月初旬，4月中旬-6月中旬，そして8月に応急仮設住宅への転出が多いが，これを神戸市応急仮設住宅の鍵渡しの時期(表6.2)と見比べ

表 6.2　神戸市における応急仮設住宅の鍵渡しの時期

第一次	市内仮設	2 月 15 日－3 月 12 日
大阪府下仮設		3 月 6 日－3 月 14 日
第二次	市内仮設第 1 回	3 月 28 日－4 月 13 日
	第 2 回	4 月 5 日－4 月 22 日
	第 3 回	4 月 5 日－4 月 23 日
第三次	市内・市外仮設	4 月 30 日－5 月 15 日
第四次	市内仮設	5 月 29 日－6 月 13 日
第五次	市内・市外仮設	7 月 22 日－8 月 9 日

ると，両者にはかなり強い関係がみられる．ただ，退室者名簿によれば，8 月に応急仮設住宅に移った世帯のほとんどがポートアイランドや西区の仮設住宅に移転していることから，これに当選しても鍵だけ受け取って，入居していなかった世帯が 8 月になって入居したケースもあったと思われる．

（4）その他の要因との関連

7 月 18 日–24 日のピークは，夏休みの始まり，梅雨明け，本格的な夏の到来などが影響したと思われる．8 月に入ってからの大きなピークは，避難所廃止期限が迫ってきたからであろう．このほかに，最後まで退所しなかった理由として，自宅の修理が遅れたことをあげた世帯を複数確認している．

6.4　避難所の開設から閉鎖までの経過
—王子スポーツセンターの場合—

1．王子スポーツセンター避難所の開設から閉鎖までの概況

神戸市立王子スポーツセンター（灘区）は，王子公園（132,000 m²）内に体育館，バレーコート兼テニスコート，プールなどを有する総合体育施設（図 6.17）である．体育館は，第二次世界大戦中に格納庫であった建物を転用した旧体育館を取り壊した跡地に建設され，1978 年 9 月に竣工した．鉄筋コンクリート構造 4 階建て，延べ床面積 7,193 m² で，主体育館，身障者体育館，柔道場，剣道場を併設した市民スポーツの総合的な拠点として使われ，神戸市地域防災計画による指定避難所でもあった．地震により，陸上競技場のトラックや観覧席などに被害が生じたが，体育館の被害は軽微であった．

以下に，王子スポーツセンターに残っていた記録，各種文献*11 および訪問調査をもとに，避難所開設から待機所指定，待機所の解消までの経過の概略を整理した．

地震発生当日，昼過ぎに職員が駆けつけたときには，すでに被災者が集まっており，体育館はその日のうちに 1,000 人以上の避難者でいっぱいになった．避難者の 90 %避難圏は 1,800–1,900 m で，周辺の小学校の 90 %避難圏（500–700 m）の 2 倍以上であった（第 3 章第 1 節参照）．配給された食事は最初おにぎりなどであったが，王子スポーツセンターの状況がテレビなどで報道されたこともあって，間もなく大量の救援物資が届きはじめた．

地震後にもっとも困ったのは，断水により水洗便所が流せないことであった

*11
たとえば，足立貞裕子：阪神・淡路大震災現地報告，月刊体育施設（体育施設出版），1995 年 6 月号（No. 299），pp. 6–9.

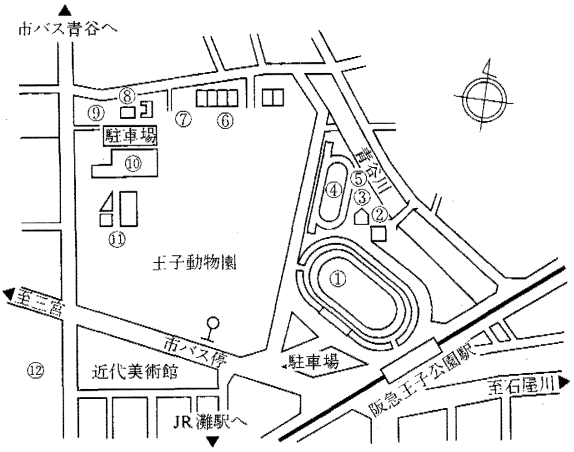


図6.17
王子スポーツセンターの全体配置

が，幸いにも南側に隣接するプールに水がはってあったので，それを汲み上げて使った．また，体育館アリーナには冷暖房設備がなかったので非常に寒く，職員は使い捨てカイロを配って回った．事務室の電話は，しばらくの間安否の問い合わせで鳴りっぱなしで，職員はその応対や避難者の呼び出しアナウンスに追われた．1月28日に水道が復旧，30日には避難者をブロック分けした．

屋外の陸上競技場は自衛隊の基地やヘリポートになり，またテニスコートや補助競技場は運動場が使えない学校の授業のために開放された(図6.18)．また，市街地に近い応急仮設住宅建設の要望が高まったため，補助競技場がその建設用地になり，6月7日から建設が始まった(図6.19)．その間も体育館内の避難者数は着実に減っていったが，避難所が閉鎖された1995年8月20日の時点で，50人が残っていた．

王子スポーツセンターは翌21日から引き続き待機所として使われることに決められており，体育館アリーナが1人1坪で区画された(図6.20)．また，体育館北側駐車場の一角にプレハブの炊事室2戸が建てられたが，完成は21日よ

図6.18　自衛隊撤退後は被災した学校の共同運動場となった陸上競技場(6月21日)

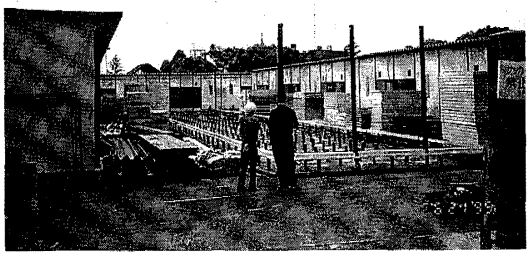


図6.19　補助競技場で進む応急仮設住宅の建設(6月21日)

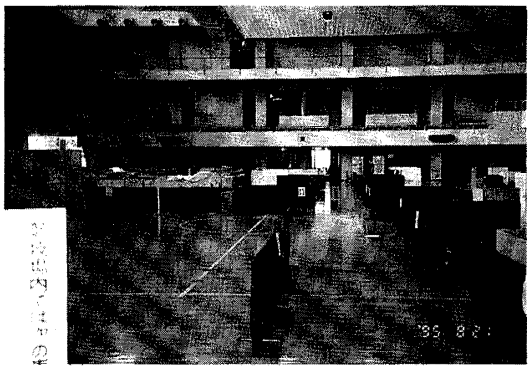


図6.20　待機所として整備された王子スポーツセンター主体育館の内部(8月21日)

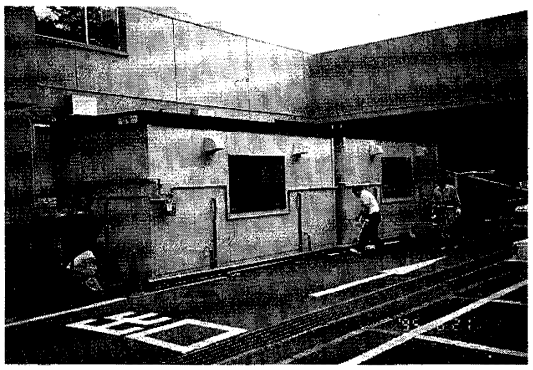


図6.21　王子スポーツセンター体育館の北側につくられたプレハブの炊事室(8月21日)

り少し遅れた(図6.21)．その後，10月から少しずつ体育館の機能を部分的に再開，1996年4月末に避難者がいなくなり，地震から1年4か月あまりたった5月31日に待機所が閉鎖された．1997年5月現在，補助競技場に応急仮設住宅144戸が残っている以外は，スポーツセンターの機能を回復している．

2．各部分の避難所および待機所への機能転用状況

王子スポーツセンターがつけていた記録と現地調査をもとに，避難所および待機所として体育館の建物内各部と陸上競技場，補助競技場，テニスコートなどの外部がどのように転用されたかを整理した(表6.3，図6.22)．

(1) 身障者体育館

1階にあり，玄関からの出入りに便利であるが，便所が離れたところにあり，避難生活ゾーンと管理ゾーンの交錯が生じたと考えられる．主体育館の営業再開後も避難者が十数名残ったが，4月末までに全員が退去した．

(2) 主体育館

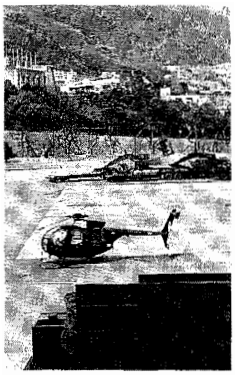
玄関脇の階段を上がった2階にある．アリーナが主要な生活空間となり，専用便所，入口前のホールとそこから出られる広いバルコニーなどが長期間の避難生活を支えた．1995年8月21日から待機所になるのに備えて，職員が1人1坪を原則に床にビニールテープで区画した(300人収容)．主体育館は1996年4月8日，身障者体育館に先立って営業を再開した．

(3) 柔 道 場

玄関から最も奥の2階にあり，他のゾーンと完全に隔離できる，駐車場に面した専用的に使える裏口がある，畳敷きであるなどの理由で遺体安置所に選ばれたと考えられるが，遺体の死臭が1か月以上もとれなかったという．約1年後に1か月ほど学校利用に供された後，1996年3月1日に営業を再開した．

表 6.3　王子スポーツセンターの避難所開設から機能回復までの過程
（【　】内は避難者数，丸数字は図6.17の位置に対応）

95.1.17	昼過ぎに職員が駆けつけるが，すでに被災者が集まっていた． 避難所開設（主体育館，身障者体育館）． 柔道場が遺体安置所になる（延べ328体）． 陸上競技場（①）が自衛隊基地・ヘリポートになる．	【避難者数1,000人以上】
1.28	水道が復旧する．	
1.30	避難者をブロック分けする．	【723人】
2.1	給食制度開始．	
2.21	テニスコートを学校運動場として使用（7.19まで）．	
2.24	ガスが復旧する．	
3.1		【346人】
4.1		【253人】
4.27	自衛隊撤去式．	
4.28	補助競技場（④）が自由使用になる（6.7まで）．	
5.1		【174人】
6.1	陸上競技場（①）を学校運動場として使用．	【164人】
6.7	補助競技場（●）に仮設住宅144戸を建設着工．	
6.15	プールの営業を開始．	
7.1		【113人】
8.1		【84人】
8.16	陸上競技場（①）を地元が早朝使用開始．	
8.20	避難所閉鎖，給食廃止．	【50人】
8.21	待機所としてスタート．	
9.1		【47人】
10.1	バレー兼テニスコート（⑥）の営業を再開．	【28人】
11.1		【15人】
11.5	剣道場・トレーニング室の営業を再開．	
12.1		【7人】
96.1.1		【12人】
1.22	主体育館・柔道場の学校利用開始．	
2.1		【12人】
3.1	柔道場の営業を再開．	【7人】
4.1	すもう場（③）の営業を再開．	
4.8	主体育館の営業を再開．	
4.末	避難者がいなくなり，実質的に待機所が解消．	
5.31	待機所閉鎖．	



（4）剣道場・トレーニング室

1階の玄関，ホール，ロビー，便所などが避難所ゾーンになったこともあり，営業再開は避難者数が十数名に減る11月までずれ込んだ．

（5）陸上競技場

被災した市街地にある広大なオープンスペースであり，自衛隊の救援基地としてヘリポートやトラックの駐車場に転用された．自衛隊撤退後は一時，被災

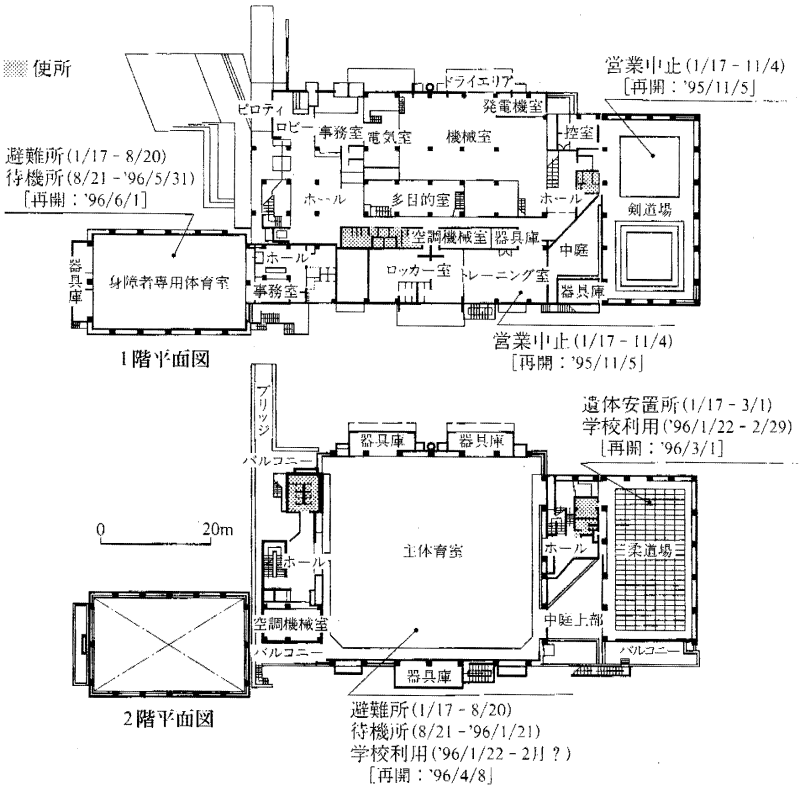


図 6.22　王子スポーツセンター各部の機能転用状況

した学校の体育授業に使われた(図 6.18).

（6）補助競技場

自衛隊撤退後 1 か月あまりは使用可能であったが，6 月 7 日から応急仮設住宅の建設が始まり，144 戸が建設された．なお応急仮設住宅は，1997 年 5 月末現在も全戸が残っている．

3．王子スポーツセンター避難所に学ぶこと

王子スポーツセンターの体育館は，以下のような趣旨で計画されている*12.

（i）主体育館，身障者体育館，柔道場，剣道場などの複合施設とし，共用部分はできるだけ集約する．

（ii）同時に，各ブロックの独立性をできるだけ尊重して計画する．

（iii）主体育館および身障者体育館は天井全面自然採光方式を採用する．

とくに(i)と(ii)は，避難所ゾーンと遺体安置所の隔離や体育館の段階的な機能回復にとって非常に都合がよかった．また，状況の変化に応じて，各空間を臨機応変に活用できたと思われる．

*12 新建築(新建築社)，1979 年 4 月号，pp. 147–156.

そのほかに，

（i）1978年竣工で旧耐震設計法による構造であったが，構造体の被害が軽微であった．

（ii）プールにも大きな被害がなく，張ってあった水が漏れなかったので，プールの水を運んで水洗便所に使うことができた．プールが体育館のすぐ南にあったことも幸いした．

（iii）2階主体育館に専用便所があり，また階段を降りるとすぐ玄関があるので，主体育館とその周辺を完結して避難所運営することができた．

（vi）日頃から市民のスポーツ活動の中心として広く認知されていた．

（iv）陸上競技場，補助運動場，テニスコートなどの広大な空地があった．

などが，王子スポーツセンターの利点としてあげられる．

一方，問題点としては，主体育館が2階にあり，食事や救援物資の配給に手がかかったこと，小部屋がなく冬季は寒かったことなどがあげられよう．なお，避難所運営のソフト面については調査しておらず，ここでは省略する．

＊　＊　＊

神戸高校体育館避難所リーダーの加藤寛氏をはじめとする避難者の方がた，ボランティアの方がた，神戸高校教職員および神戸市職員の方がたには，調査に多大な協力をいただきました．ここに記して感謝の意を表します．

（吉村英祐）

第6章のまとめ

神戸高校体育館や王子スポーツセンターは，ともに建築の面積や空間構成にゆとりがあり，かつ構造や設備面の水準が高かったために，災害時にも避難所として十分機能した．地域防災計画で避難所に指定する公共施設には，長期間避難所になる事態を想定した配慮が必要であると同時に，構造や設備の耐震設計だけでなく，非常時に備えた建築計画と日常利用の関係についても検討しておく必要があろう．

都市の構造やライフラインが自然災害に強く，また住宅の耐火・耐震性が高ければ，大地震が襲っても避難所を開設する必要がなく，また開設されたとしても開設期間が何か月にもわたることはないはずである．しかし，現在の街はまだまだ地震被害に対して脆弱であり，公共施設が長期間にわたって避難所になる事態を想定しておかねばならない．

新聞記事から ②

● 久々の風呂に「生き返った」 自衛隊が仮設(朝日新聞 1/25/夕)

自衛隊が中央区新港町の神戸港第一突堤に仮設の風呂を設置した．PKOでカンボジアに出動した部隊が愛用した風呂と同じタイプ．水道，ガスが止まっているだけに，ひと風呂あびた被災者たちは「生き返ったようだ」．この「みうら温泉」は一日ごとの男女交代制で，地区ごとに案内を出して陸上自衛隊のバスで送迎する．

● 被災ペット三様(朝日新聞 1/25/夕)

約1,000人が避難する西宮市立中央体育館で，小学六年生，Mさん(女12)は，毎晩マルチーズを抱いて寝ている．Mさんは周りに気をつかうが，だれも文句をいわない．体育館には，犬のほか，ウサギやアライグマも「避難」してきている．

・神戸市役所1階ロビーには，しば犬がいる．

・兵庫県などは24日，動物救護本部をつくった．

・「避難の邪魔になる」「面倒見きれない」と，安楽死を頼んでくる人も少なくない．

● 避難所で老人24人死亡(神戸新聞 2/3/夕)

お年寄りたちが，風邪や持病を悪化させ，死亡するケースが相次いでいる．共同通信社が神戸市内の救急指定病院など約50か所を調査した結果，避難所から運ばれた病院や避難所で死亡した65歳以上のお年寄りは，3日までで計24人に上がっている．半数以上の死因は肺炎だった．

● 炊き出し　やめないで　自衛隊に(毎日新聞 2/10/夕)

温かいご飯とみそ汁を食べ続けたい――震災による犠牲者が神戸市内で最も多かった東灘区にある10か所の主要避難所で自衛隊が地震発生直後から実施している炊き出しが12日から中止される．これに対し，7千人近い避難所住民の多くが反発，住民代表が10日午後，同区の災害対策本部に継続を申し入れる．炊き出しを要請した神戸市が「食料の安定供給が可能になった」と断ったのに対し，避難所の住民は「水道もガスも復旧していない状態では，炊き出し中止は死活問題」と反発．「自分たちで炊き出しができる準備が整うまで，当面続けてほしい」